

Tomasz Litwin

ZASTOSOWANIE ZASADY DYSKONTYNUACJI PRAC LEGISLACYJNYCH SEJMU W STOSUNKU DO USTAWY BUDŻETOWEJ

Wstęp

Co roku jesienią nadchodzi dla rządzących trudny okres, gdy Konstytucja zmusza Radę Ministrów do podjęcia wysiłku w celu przedstawienia parlamentowi do uchwalenia projektu ustawy budżetowej. Uchwalenie budżetu to najważniejsze zadanie parlamentu (rozumianego jako działające odrębnie Sejm i Senat, w przeciwieństwie do Zgromadzenia Narodowego) i Rady Ministrów, którego nie ułatwiają niezbyt precyzyjne przepisy Konstytucji dotyczące związanej z tym procedury. Największe kontrowersje wśród konstytucjonalistów wzbudziła możliwość zastosowania, tak jak w przypadku innych ustaw, zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych w stosunku do ustawy budżetowej. Innym przedmiotem dyskusji jest możliwość wycofania przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej po 1 października, czyli po ostatecznym terminie przekazania tego projektu Sejmowi. Obydwie te kwestie stały się także przedmiotem praktycznego sporu, który miał miejsce w 2006 r. Wtedy to, wkrótce po wyborach parlamentarnych, doszło do ciekawych w aspekcie politologicznym i prawnym wydarzeń związanych z uchwalaniem budżetu, których głównym inspiratorem była zwycięska w wyborach partia, Prawo i Sprawiedliwość.

W dniu 11 stycznia 2006 r. Marszałek Sejmu Marek Jurek (PiS) nie zgodził się, aby poddać pod głosowanie wnioszek opozycji w sprawie ustalenia terminu głosowania projektu ustawy budżetowej na 14 stycznia. Chciał on je przenieść na 24 stycznia, co mogłoby ewentualnie w przypadku poprawek wprowadzonych przez Senat uniemożliwić ponowne uchwalenie budżetu przez Sejm w określonym w Konstytucji terminie, a to pozwoliłoby Prezydentowi na skrócenie kadencji Sejmu i rozpisanie nowych wyborów. Możliwość ta miała być „straszakiem na opozycję”, który skłoniłby LPR i Samoobronę, mające według sondaży słabe notowania, do poparcia programu Rady Ministrów. Dodatkowo premier Kazimierz Marcinkiewicz

(PiS) złożył rządową autopoprawkę do projektu budżetu, co miało być kolejnym elementem prowadzącym do odroczenia obrad, gdyż posłowie potrzebowali czasu, aby się z nią zapoznać. Tego samego dnia wieczorem posłowie posiadającej większość parlamentarną opozycji zgromadzili się w sali obrad i pod przewodnictwem Wicemarszałka Marka Kotlinowskiego (LPR) przegłosowali wniosek o przeprowadzenie głosowania nad projektem budżetu 14 stycznia. Głosowanie odbyło się bez udziału większości posłów PiS, którzy nie zostali poinformowani o posiedzeniu Sejmu. W trakcie posiedzenia Marszałek M. Jurek próbował nawet przejąć przewodnictwo obrad, jednak jego działania okazały się nieskuteczne wobec oporu posłów opozycyjnych, a w szczególności Wicemarszałka Kotlinowskiego. Takie zachowanie opozycji Marszałek Jurek uznał za naruszenie prawa¹. Pojawiła się nawet możliwość, że PiS, który wydawał się dążyć do przedterminowych wyborów, będzie głosować przeciw swojemu budżetowi, co byłoby pewnym ewenementem, jeśli chodzi o zachowania polityczne, nawet w skali światowej². W tym też okresie Premier stwierdził, że skrócenie kadencji Sejmu może nastąpić nie 19 lutego, ale 1 lutego, co miało być skutkiem interpretacji art. 225 przy założeniu niestosowania zasady dyskontynuacji³. Należy podkreślić, że w zamieszaniu związanym z uchwalaniem budżetu Rada Ministrów pełniła rolę aktywnego gracza – to rząd wniósł autopoprawkę, co spowodowało parlamentarny kryzys, a po zawarciu kompromisu ją wycofał, pomimo iż Premier przekonywał o konieczności jej uchwalenia⁴.

Do głosowania nad budżetem w Sejmie doszło w końcu 24 stycznia, a wystraszone perspektywą przyspieszonych wyborów LPR, Samoobrona i PSL poparły projekt budżetu wniesiony przez rząd Marcinkiewicza⁵. Kilka dni później Samoobrona i LPR otrzymały propozycję podpisania „paktu stabilizacyjnego”, który zobowiązywał obie partie do wspierania najważniejszych projektów politycznych Prawa i Sprawiedliwości⁶. Do podpisania paktu doszło 2 lutego, a 14 lutego Prezydent wygłosił orędzie, w którym oznajmił, że nie rozwiąże parlamentu, pomimo, iż procedura uchwalania budżetu nie została jeszcze zakończona⁷. W opinii komentatorów, Jarosław Kaczyński nie zdecydował się na przedterminowe wybory, pomimo że sondaże wskazywały na możliwość osiągnięcia przez PiS lepszego wyniku niż w poprzednich. Mogłyby one jednak wyeliminować partnerów z LPR, Samoobrony i potencjalnych partnerów z PSL, co doprowadziłoby do patowej sytuacji, gdyby w parlamencie obecne były wyłącznie PiS, PO i SLD⁸.

Analizując ówczesną sytuację polityczną, należy zauważyć, że po raz pierwszy pod rządami Konstytucji z 1997 r. doszło po wyborach parlamentarnych do powstania rządu mniejszościowego. Partia rządząca miała też wiernego sojusznika w postaci Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. Wydaje się, jak już wcześniej stwierdzono, że obydwie możliwości, czyli wybory, jak również uzyskanie poparcia dla

¹ „Gazeta Wyborcza” 2006, nr 10, s. 1.

² *Ibidem*, nr 13, s. 4.

³ *Ibidem*, nr 16, s. 4.

⁴ J. Paradowska, *Studniówka Marcinkiewicza*, „Polityka” 2006, nr 6, s. 24.

⁵ „Gazeta Wyborcza” 2006, nr 21, s. 1.

⁶ *Ibidem*, nr 27, s. 1.

⁷ *Ibidem*, nr 38, s. 1.

⁸ M. Janicki, W. Władyka, *Mala stabilizacja*, „Polityka” 2006, nr 7, s. 18-19.

swoich rządów były korzystne dla partii rządzącej. Nowe wybory dawały PiS szansę uzyskania jeszcze lepszego wyniku, choć z drugiej strony mogły one, jak już wcześniej wspomniano, doprowadzić do powstania większościowej „twardej opozycji” w postaci SLD i PO. Wydaje się jednak, że PiS bardzo dobrze wykorzystał sytuację wynikającą z kontrowersji związanych z interpretacją przepisów konstytucyjnych w odniesieniu do uchwalania budżetu. Spór prawny dotyczył przede wszystkim sposobu obliczania 4-miesięcznego terminu od przedłożenia projektu budżetu, po upływie którego Prezydent na podstawie art. 225 ma prawo rozwiązać parlament – co jest pochodną sporu odnośnie stosowania bądź niestosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej. Politykom partii rządzącej udało się stworzyć wrażenie, że realnie rozważają możliwość doprowadzenia do przedterminowych wyborów, których perspektywa skłoniła LPR i Samoobronę do całkowitej uległości wobec PiS. W ten sposób Prawo i Sprawiedliwość zyskało stałe poparcie większości sejmowej dla swojego programu, a w dodatku rząd był nadal monopartyjny. Było to z ówczesnej perspektywy dużo korzystniejsze rozwiązanie niż przedterminowe wybory, których wynik byłby trudno przewidywalny.

Zaistnienie takiej sytuacji skłania do postawienia dwóch ważnych dla praktyki prawa konstytucyjnego pytań: jaki wpływ ma Rada Ministrów na uchwalenie budżetu oraz czy Rada Ministrów i Prezydent mają prawo do dowolnej interpretacji kwestii stosowania bądź niestosowania zasady dyskontynuacji wobec projektu budżetu w celu doprowadzenia do przedterminowych wyborów parlamentarnych wbrew woli większości parlamentarnej?

Pomimo tego, że po ostatnich wyborach parlamentarnych sytuacja diametralnie się zmieniła, postawione wyżej pytania są nadal aktualne, zwłaszcza że sprawa interpretacji możliwości zastosowania zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych w stosunku do projektu ustawy budżetowej znów stała się przedmiotem sporu politycznego. W dniu 7 listopada 2007 r. Platforma Obywatelska zaapelowała do Premiera J. Kaczyńskiego o ponowne przesłanie do Sejmu projektu budżetu na rok 2008. Rzecznik Rządu, odpowiadając na apel PO, stwierdził, że ponowne przesłanie budżetu, który został już przesłany do Sejmu w dniu 27 września, nie jest potrzebne. Pomimo takiego stanowiska, w dniu 16 listopada, nowy rząd kierowany przez Donalda Tuska zdecydował się przesłać ponownie do Sejmu projekt budżetu na rok 2008. Warto zwrócić uwagę, że była to jedna z pierwszych decyzji, którą podjęła nowa Rada Ministrów, jeszcze tego samego dnia, w którym została zaprzysiężona. Wydaje się, że ten niepotrzebny spór polityczny był pochodną braku jednoznacznej interpretacji przepisów odnośnie możliwości zastosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu. Mógłby on jednak mieć dużo poważniejsze skutki, gdyby budżet nie został uchwalony do 27 stycznia 2008 r. (czyli w terminie 4 miesięcy od złożenia w Sejmie), co dawałoby Prezydentowi podstawę prawną do rozwiązania parlamentu, a tego obawiała się Platforma Obywatelska⁹.

⁹ „Gazeta Wyborcza” 2007, nr 261, s. 27; *ibidem*, nr 269, s. 3.

Przepisy Konstytucji określające procedurę uchwalania budżetu

Zanim zostaną przedstawione próby odpowiedzi na wcześniej postawione pytania, należy dokładnie omówić procedurę uchwalania budżetu zawartą w art. 219-225 Konstytucji.

Zgodnie z art. 221, inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym i ustawy o zmianie ustawy budżetowej przysługuje **wyłącznie** Radzie Ministrów. Skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej zgodnie z art. 222 stanowi nie uprawnienie, ale obowiązek Rady Ministrów, który musi zostać wykonany najpóźniej przed 1 października. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu. Za taki „wyjątkowy przypadek” L. Garlicki uznaje utworzenie po wyborach parlamentarnych nowego gabinetu, który nie jest w stanie dochować tego terminu¹⁰. Jednak należy zauważyć, że sam fakt przeprowadzenia wyborów czy to związanych z upływem 4-letniej kadencji parlamentu przewidzianej przepisami konstytucyjnymi, czy nawet wynikających ze skrócenia kadencji parlamentu, trudno uznać za coś wyjątkowego. Wybory przedterminowe są zazwyczaj skutkiem przesilenia politycznego, co powoduje, że są one przewidywalne nawet na kilka miesięcy przed ich przeprowadzeniem. Dodatkowo można stwierdzić, że takie wybory parlamentarne, które miałyby być omawianym „wyjątkowym przypadkiem” uprawniającym do przekroczenia terminu przedłożenia Sejmowi budżetu, mogłyby się powtarzać, zwłaszcza że w Polsce zwyczajem stało się przeprowadzanie wyborów jesienią. W przypadku, gdy pewne zjawisko się powtarza, można je raczej uznać za regułę, co powoduje utratę jego „wyjątkowego charakteru”.

Sejm i Senat nie mają dokładnie wyznaczonego terminu uchwalenia projektu budżetu, jednak jeżeli nie nastąpi to w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia go Sejmowi, Prezydent zgodnie z art. 225 ma prawo do rozwiązania parlamentu w ciągu 14 dni od przekroczenia ww. terminu.

Dodatkowo, aby usprawnić procedurę, zgodnie z art. 223, Senat ma tylko 20 dni (a nie 30 dni, jak w przypadku pozostałych ustaw – poza ustawą zmieniającą Konstytucję) na wprowadzenie ewentualnych poprawek. Senat nie może odrzucić ustawy w całości, tak jak ma to miejsce w przypadku innych ustaw. Poprawki podlegają rozpatrzeniu w trybie art. 121 ust. 3¹¹.

W tym miejscu należy stwierdzić, że do ustawy budżetowej można stosować przepisy dotyczące trybu ustawodawczego również w przypadku, gdy przepisy konstytucyjne nie określają dokładnie, czy dany element procedury ustawodawczej ma do niej zastosowanie (np. ilość czytań projektu ustawy, prawo do wnoszenia poprawek, prawo do wycofania projektu, większość wymagana do uchwalenia projektu ustawy w Sejmie, możliwość i sposób odrzucenia poprawek Senatu).

Ustawę budżetową można porównać z ustawą zmieniającą konstytucję. Obydwa te akty mają tę wspólną właściwość, że procedury ich uchwalania przez Sejm i Senat różnią się od procedury stosowanej wobec innych aktów ustawowych.

¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 255.

¹¹ *Ibidem*, s. 255-256.

W przypadku ustawy o zmianie Konstytucji, do jej uchwalenia mają zastosowanie wszystkie przepisy odnoszące się do procedury ustawodawczej, uzupełniając je normami prawnymi zawartymi w art. 235.

Z kolei w stosunku do ustawy budżetowej powinny mieć w pierwszej kolejności zastosowanie przepisy art. 219-225, a dopiero w przypadku gdy nie precyzują one elementów procedury ściśle dotyczącej uchwalania ustawy budżetowej, można dokonać próby zastosowania przepisów odnoszących się do procedury ustawodawczej, uwzględniając jej zgodność pod względem językowo-logicznym i celowościowym z przepisami art. 219-225. Niniejsza teza znajdzie rozwinięcie w dalszej części tego opracowania, poświęconej dyskontynuacji oraz możliwości wycofania przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej.

Charakteryzując ustawę budżetową, C. Kosikowski wymienia 10 cech różniących ją od ustaw zwykłych o treści finansowej:

1. wyłączność kompetencji Ministra Finansów do opracowania projektu ustawy budżetowej i przedstawienia go Radzie Ministrów;
2. obowiązek sporządzenia projektu według rygorystycznie określonych wymogów co do jego treści, układu, szczegółowości i załączników;
3. wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów co do projektu tej ustawy;
4. skutki niemożliwości przedstawienia projektu ustawy budżetowej w obowiązującym terminie;
5. odrębność procedury prac parlamentarnych (w Sejmie i Senacie) nad projektem;
6. skutki prawne i polityczne nieuchwalenia ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym;
7. odmiennność kompetencji Prezydenta RP w zakresie podpisywania ogłaszania ustawy budżetowej;
8. specyfika kontroli tej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny;
9. szczególny charakter prawny ustawy budżetowej po stronie dochodów i po stronie wydatków oraz nadwyżki lub deficytu budżetowego;
10. okres obowiązywania ustawy budżetowej¹².

Warto zwrócić uwagę na aspekt czasowego obowiązywania ustawy budżetowej. Zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji – „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy...”. Pojęcie to oznacza okres, w którym obowiązuje ten sam budżet; nie musi się ono pokrywać z pojęciem „roku kalendarzowego”¹³. Oznacza to jednak, że okres obowiązywania budżetu wynosi rok (czyli 365 lub 366 dni)¹⁴. Brak w Konstytucji dokładnego określenia momentu rozpoczęcia i zakończenia roku budżetowego był świadomym zabiegiem ustrojodawcy, który pozostawił ustawodawcy zwykłemu

¹² C. Kosikowski, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 9-10. Nieco inny punkt widzenia prezentuje A. Bień-Kacała, porównując ustawę budżetową do innych ustaw zwykłych. Zob. A. Bień-Kacała, *Finanse publiczne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 687-688.

¹³ W Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego rok budżetowy był liczony od 1 kwietnia do końca marca.

¹⁴ M. Zubik, *Wybrane aspekty budżetu państwa w nowych rozwiązaniach konstytucyjny i ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 57-58.

uregulowanie tej kwestii¹⁵. Obecnie, zgodnie z rozwiązaniami ustawy o finansach publicznych, rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym, zatem budżet obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku¹⁶.

Jak stwierdza C. Kosikowski, roczny okres obowiązywania budżetu został ściśle oznaczony, co prowadzi do następujących wniosków:

- po pierwsze, okres obowiązywania budżetu może dotyczyć wyłącznie wyznaczonego roku budżetowego, nie może zostać wydłużony ani skrócony. W praktyce jednak może dojść do skrócenia tego okresu (np. gdy w wyniku opóźnienia w uchwaleniu ustawy budżetowej gospodarka jest prowadzona przez pierwsze trzy miesiące w oparciu o prowizorium budżetowe), ale wówczas budżet musi także obejmować okres sprzed swojego uchwalenia. Ustawa budżetowa wchodzi zatem z mocą wsteczną od 1 stycznia danego roku, co jest w takim przypadku dopuszczalne, jako że jest to konieczne;
- po drugie, niezbyt precyzyjne określenie znajdujące się w art. 219 ust. 4 Konstytucji stwierdza, że gospodarka finansowa może być oparta o projekt ustawy budżetowej albo projekt ustawy o prowizorium budżetowym, jeżeli w dniu rozpoczęcia roku budżetowego „nie weszły w życie”¹⁷. Jak słusznie zauważa wspomniany autor, chodzi o wejście w życie wyłącznie jednej z tych ustaw. W takim przypadku ustawa o prowizorium budżetowym powinna zawierać wyraźne oznaczenie początku swojego obowiązywania (1 stycznia), natomiast to nie oznacza się początku obowiązywania ustawy budżetowej;
- po trzecie, ściśle określony (roczny) okres obowiązywania ustawy budżetowej oznacza, że nie można w niej zamieszczać przepisów, które miałyby obowiązywać dłużej niż rok. Ustawa nie powinna też zawierać upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych w sprawach, które nie dotyczą wykonania postanowień tej ustawy lub które mają charakter ciągły i powtarzają się z roku na rok. Jak zauważa C. Kosikowski, ten zakaz w praktyce jest często nie jest przestrzegany¹⁸.

Kontrowersje wzbudza natomiast kwestia czasowego obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym. Ani Konstytucja ani ustawa o finansach publicznych nie określają precyzyjnie maksymalnego ani minimalnego okresu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym, choć art. 219 ust. 3 mówi, że wspomniana ustawa może regulować gospodarkę finansową państwa „w okresie krótszym niż rok”. Można się jednak zgodzić z argumentacją M. Zubika, że pomimo nieprzyjęcia propozycji wprowadzenia do tekstu Konstytucji czasu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym, okres ten powinien być związany wyłącznie z występowaniem „wyjątkowych przypadków”, co na podstawie art. 219 ust. 3 jest warunkiem koniecznym do prowadzenia finansów państwa w oparciu o ustawę o prowizorium budżetowym. Ten sam autor zwraca także uwagę, że nadużyciem prawa w zakresie

¹⁵ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 219, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 38.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁷ Pozytywnie ze względu na poprawność sformułowania ocenia ten przepis M. Zubik, *Wybrane aspekty...*, s. 64-65.

¹⁸ C. Kosikowski, *Odmienności...*, s. 19-20. Podobnie na temat niemożności zawierania przez ustawę budżetową przepisów, które wykraczałyby poza roczny okres obowiązywania budżetu zob. M. Zubik, *Wybrane aspekty...*, s. 58-63.

posługiwania się instytucją prowizorium budżetowego byłaby praktyka przedstawienia przez rząd projektu ustawy o prowizorium budżetowym, który regulowałby gospodarkę finansową państwa w okresie czasu prawie w całości pokrywającym się z rokiem budżetowym (np. w okresie 11 i pół miesiąca), przed rozpoczęciem roku budżetowego. Takie stanowisko wspiera następującymi argumentami:

- skoro rząd miał możliwość przedstawienia projektu ustawy, który obejmuje prawie cały rok, to powinien był przedstawić projekt ustawy budżetowej, a nie prowizorium, którego uchwalenie stanowi procedurę awaryjną;
- taka praktyka byłaby niezgodna z art. 219 ust. 1, który w kwestii gospodarki finansowej w okresie całego roku budżetowego wyraźnie ustanawia pierwszeństwo ustawy budżetowej w stosunku do ustawy o prowizorium budżetowym;
- wskazany przykład stanowi także zaprzeczenie sensu „awaryjnych” uregulowań konstytucyjnych (zawartych w art. 219 ust. 3-4), których wykorzystanie ograniczone jest do sytuacji, w której nie ma możliwości przygotowania projektu i uchwalenia ustawy budżetowej¹⁹.

Choć – jak zaznacza W. Sokolewicz²⁰ – istnieje możliwość prowadzenia gospodarki przez cały okres roku budżetowego w oparciu o nieuchwalony projekt ustawy budżetowej, to parlament raczej będzie się starał uchwalić projekt ustawy budżetowej w ciągu 4 miesięcy od jej przedłożenia przez Radę Ministrów, gdyż w przypadku przekroczenia tego terminu Prezydent – zgodnie z art. 225 Konstytucji – ma prawo do skrócenia kadencji Sejmu. Warto wspomnieć, że możliwość zastosowania art. 225 w związku z projektem ustawy o prowizorium budżetowym wywołuje kontrowersje w doktrynie prawa konstytucyjnego²¹.

Ograniczenia czasowe obowiązywania ustawy budżetowej jak i ustawy o prowizorium budżetowym mają istotny wpływ na opisane powyżej regulacje dotyczące omawianej materii, które precyzyjnie ustalają terminy związane z procedurą uchwalania budżetu.

Zasada dyskontynuacji prac parlamentu

Zasada dyskontynuacji ma za zadanie regulować kwestię postępowania z projektami ustaw, które nie zostały uchwalone przez parlament przed upływem jego kadencji. W myśl tej zasady nowy parlament nie pracuje nad takimi projektami. Można stwierdzić za L. Garlickim, że nowy parlament nie „diedziczy” spraw niezakończonych przez poprzedni parlament i rozpoczyna działalność z „czystym kontem”²². Uchwalenie aktów prawnych, co do których została zastosowana zasada dyskontynuacji

¹⁹ M. Zubik, *Ustawa o prowizorium budżetowym w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5, s. 33.

²⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 219...*, s. 54-55.

²¹ Przeciwno takiej możliwości wypowiadali się A. Bień-Kacała, W. Miemiec, M. Zubik i C. Kosikowski, choć ten ostatni w 1998 r. był zwolennikiem istnienia takiego rozwiązania. Z kolei za zwolenników tej zasady można uznać P. Winczorka i W. Sokolewicza. Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 225*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 6-7. Ten sam autor inaczej: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 219...*, s. 50.

²² L. Garlicki, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 112.

wymaga ponownego skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej, a cała procedura rozpoczyna się od nowa²³. Zasada dyskontynuacji była stosowana już w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak i w okresie PRL oraz po 1989 roku²⁴.

Należy odróżnić zasadę dyskontynuacji prac legislacyjnych od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych jest pojęciem szerszym, obejmuje nie tylko projekty ustaw, ale także działania niezwiązane bezpośrednio z tworzeniem prawa. Do takich działań nieposiadających charakteru legislacyjnego i podlegających zasadzie dyskontynuacji prac parlamentarnych należą np.: nierozpatrzone wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, złożone przez posłów, senatorów, Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu, interpelacja poselska, na którą poseł nie otrzymał odpowiedzi, lub niedokonanie przez Sejm wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych w kontekście niniejszych rozważań dotyczy nieuchwalonych projektów ustaw i uchwał (stanowiących źródło prawa wewnętrznego). W myśl tej zasady projekty takie podlegają nullifikacji i w związku z tym uważa się je za niedoszące do skutku. Używany w tym tekście skrótowy termin „zasada dyskontynuacji” oznacza zasadę dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu.

Wśród konstytucjonalistów nie ma jednomyślności co do statusu tej zasady. L. Garlicki uznaje ją za „zwyczaj parlamentarny, a nawet prawo zwyczajowe”, dopuszcza on jednak odrzucenie jej stosowania poprzez nowe unormowanie sejmowe lub poprzez nową praktykę²⁵. Na tle przepisów obecnej Konstytucji poglądy L. Garlickiego uległy jednak pewnej ewolucji. W późniejszym okresie, analizując treść art. 98 Konstytucji, postrzega on zasadę dyskontynuacji jako normę prawa zwyczajowego, a nie tylko zwyczaj parlamentarny. Permanentne lub jednorazowe odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne na podstawie normy prawnej, a nie na drodze praktyki parlamentarnej, gdyż w ten sposób można odstąpić od zwyczaju parlamentarnego, ale nie od normy prawa zwyczajowego²⁶. P. Winczorek uznaje zasadę dyskontynuacji za zasadę normatywną, ale nie o randze konstytucyjnej²⁷. P. Radziejewicz²⁸ również uznaje ją za normę prawa zwyczajowego, jednak dopuszcza odstępstwo od niej wyłącznie na podstawie przepisu. Z kolei W. Sokolewicz uznaje zasadę dyskontynuacji za „zwyczaj (konwenans) konstytucyjny, [...] ale także normę prawa konstytucyjnego”. Dopuszcza on całkowite odstępstwo od tej zasady wyłącznie na podstawie „przepisu mocy konstytucyjnej”, zaś ograniczenie stosowania na podstawie przepisu ustawowego lub regulaminowego²⁹. Również poglądy W. Sokolewicza dotyczące statusu zasady dyskontynuacji uległy zmianie. W odniesieniu do przepisów obecnej Konstytucji uznaje on zasadę dyskontynuacji za zasadę zwyczajową,

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 213.

²⁴ Idem, *Opinia...*, s. 113.

²⁵ Ibidem, s. 112, 114.

²⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 98, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 32-34.

²⁷ P. Winczorek, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 81.

²⁸ P. Radziejewicz, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 114-115.

²⁹ W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 120.

zaś zwyczaj lub norma prawa zwyczajowego mogą być źródłem prawa, ale jedynie wewnętrznego. W krajach, które posiadają konstytucję pisaną, normy zwyczajowe stają się raczej zwyczajem niż prawem zwyczajowym, a zatem należy je postrzegać nie jako źródło obowiązującego prawa, ale jako praktykę jego stosowania, od której w racjonalnie uzasadnionych przypadkach można odstąpić bez narażania się na zarzut naruszenia prawa. Przyjmując jednak, że zasada dyskontynuacji jest normą prawa zwyczajowego, jako zasada prawa wewnętrznego zawsze będzie ustępować powszechnie obowiązującym przepisom. Pomimo tego, że ustawodawca w niektórych aktach prawnych ustanawia przepisy wyłączające stosowanie zasady dyskontynuacji, nie można wyciągnąć wniosku, że zasada ta jest normą prawa zwyczajowego o mocy równej ustawie. Praktykę tę można postrzegać jako wyraz woli ustawodawcy, aby w określonej sytuacji nie kierować się powszechnie uznanym zwyczajem. Taka praktyka nie wyklucza możliwości wyłączenia zasady dyskontynuacji w innych sytuacjach i w innym trybie³⁰.

Należy zwrócić uwagę, że zasada dyskontynuacji nie została zawarta w żadnym przepisie prawa³¹, dlatego też jej status należałoby określić jako normę prawa zwyczajowego. Dodatkowo brzmienie art. 112 Konstytucji odsyłającego do regulaminu Sejmu w sprawach organizacji wewnętrznej i porządku prac parlamentu wydaje się sugerować, iż to każdy nowo wybrany Sejm poprzez ustalanie treści regulaminu może dokonać trwałego odstępstwa od zasady dyskontynuacji. Wydaje się, że to właśnie regulaminy organizacyjne izb są aktami prawnymi odpowiednimi do regulacji stosowania lub niestosowania zasady dyskontynuacji. Komentując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, W. Sokolewicz stwierdza, że „tryb pracy [Sejmu] należy rozumieć szeroko, jako ogół sposobów realizacji wszystkich jego konstytucyjnych kompetencji, a nie tylko porządek obrad w wąskim znaczeniu”. Obecnie Konstytucja operuje pojęciem „porządek prac”, co pomimo innego sformułowania nadal zachowuje podobne znaczenie³². Zasadę dyskontynuacji można bowiem uznać za jeden z możliwych sposobów praktycznej realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu. Dopuszczalne wydaje się także wprowadzenie nowej praktyki drogą precedensu, choć należy pamiętać o domniemaniu stosowania zasady dyskontynuacji. Należy także poprzeć dotychczasową praktykę ograniczania zasady dyskontynuacji w drodze ustanawiania wyraźnych przepisów. Zasada dyskontynuacji nie dotyczy zatem projektu ustawy wniesionego przez grupę co najmniej 100 000 obywateli, sprawozdania komisji śledczej, którego Sejm nie zdażył rozpatrzyć, niezakończono w Sejmie postępowania dotyczącego pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej oraz niezakończono postępowania w sejmowej komisji ds. Unii Europejskiej³³.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zasada dyskontynuacji w związku z wieloletnią praktyką uzyskała status normy prawa zwyczajowego i obowiązuje domnie-

³⁰ W. Sokolewicz, *Opinia: W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone dla Prezydenta RP, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 110.*

³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 213.

³² Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 13.

³³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 213.

manie jej stosowania wobec projektów aktów prawnych rozpatrywanych przez parlament, chyba że konkretne przepisy ustawy stanowią inaczej. W świetle art. 112, o jej stosowaniu ma prawo decydować Sejm, odpowiednio dostosowując przepisy regulaminu. Nie stanowi ona jednak zwyczaju konstytucyjnego i musi pozostawać w zgodzie zarówno z przepisami jak i z zasadami konstytucyjnymi (będzie to miało znaczenie przy omawianiu zastosowania zasady dyskontynuacji do uchwalania budżetu).

Zasada dyskontynuacji dotyczy zarówno projektów ustaw uchwalonych przez Sejm, a nierozpatrzonych przez Senat, jak również projektów ustaw zwróconych przez Senat Sejmowi (czyli takich, które Senat odrzucił, albo do których wprowadził poprawki). W sytuacji, gdy ustawa została uchwalona przed końcem kadencji parlamentu, ale Prezydent nie zdołał jej podpisać, wchodzi ona w życie (w momencie jej ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”) nawet jeżeli została podpisana po upływie kadencji parlamentu³⁴.

Dla niniejszych rozważań nie jest istotny problem możliwości zastosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do ustaw, wobec których Prezydent zastosował „weto ustawodawcze”, czyli zwrócił je do ponownego uchwalenia Sejmowi na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji, ponieważ Prezydentowi nie przysługuje takie uprawnienie w stosunku do ustawy budżetowej.

Więcej kontrowersji napotyka zastosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy, którą Prezydent skierował do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał może uznać taki projekt za zgodny z Konstytucją, niezgodny z Konstytucją lub stwierdzić, że część przepisów niekonstytucyjnych nie jest nierozzerwalnie związana z ustawą. Ta ostatnia sytuacja powoduje, że Prezydent ma wybór: podpisanie ustawy z pominięciem przepisów uznanych za niekonstytucyjne lub zwrócenie jej parlamentowi do ponownego uchwalenia zgodnie z wytycznymi Trybunału.

W przypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności projektu ustawy z Konstytucją, nie ma podstaw prawnych, aby stosować zasadę dyskontynuacji, gdyż postępowanie ustawodawcze zostało zakończone. W związku z powyższym ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny ustawy za niezgodną z Konstytucją powoduje, że ustawa nie dochodzi do skutku. Natomiast w sytuacji, gdy Prezydent podpisze ustawę z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów, zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania w związku z brakiem udziału parlamentu w tej procedurze, a ustawa wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”³⁵.

Więcej problemów interpretacyjnych powoduje sytuacja, gdy Prezydent zwrócił ustawę Sejmowi do ponownego uchwalenia. Można dokonać rozróżnienia dwóch wariantów tej procedury: (1) gdy ustawa została zwrócona nowo wybranemu parlamentowi i (2) gdy kadencja parlamentu zakończyła się przed finalizacją uchwalania poprawek do ustawy w związku z wyrokiem Trybunału³⁶.

³⁴ M. Wiącek, *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 76-77.

³⁵ *Ibidem*, s. 77.

³⁶ *Ibidem*, s. 77.

W pierwszym przypadku zasada dyskontynuacji nie powinna być stosowana. M. Wiącek argumentuje, iż parlament ma dokonać jedynie poprawek po poprzedniku na podstawie wskazań Trybunału, niedopuszczalne jest zatem wprowadzanie jakichkolwiek zmian merytorycznych poza wskazanymi w wyroku Trybunału, a zatem nowy parlament nie ustosunkowuje się do działań poprzedniego parlamentu³⁷.

W drugim przypadku pomimo podobieństwa sytuacji zasada dyskontynuacji ma zastosowanie, gdyż projekt uchwały eliminujący niezgodności z Konstytucją, który jest przedłożeniem poprzedniego parlamentu, nie został przez niego sfinalizowany, a zatem podlega nullifikacji. Prezydent ma w związku z tym prawo do wystąpienia do nowego parlamentu w sprawie takiej modyfikacji projektu ustawy, aby stał się on zgodny z Konstytucją³⁸.

Z kolei P. Radziewicz przedstawił pogląd, że uchwalanie poprawek do projektu ustawy w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego stanowiłoby kontynuację prac poprzedniego parlamentu, co byłoby zaprzeczeniem stosowania zasady dyskontynuacji i podważałoby także stosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do ustawy, która została zawetowana przez Prezydenta³⁹. Z tych powodów opowiada się on jednoznacznie za stosowaniem zasady dyskontynuacji w stosunku do ustaw skierowanych do kontroli prewencyjnej i zwróconych parlamentowi w celu wprowadzenia poprawek⁴⁰.

Można podjąć krytykę obydwu tych stanowisk – pierwszego za próbę sztucznego usprawiedliwienia niestosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do ustaw zwróconych parlamentowi w związku z niekonstytucyjnością niektórych przepisów, a drugiego za oparcie się wyłącznie na treści zasady dyskontynuacji, a nie na podstawie prawnej. Wydaje się jednak, że w tym sporze rację ma raczej P. Radziewicz. Analizując zasadę dyskontynuacji, należy zwrócić uwagę, iż ma ona za zadanie usprawnić pracę nowego parlamentu oraz, jak wspomniano wcześniej, umożliwić mu rozpoczęcie kadencji „z czystym kontem”. Dokonywanie poprawek w ustawie, która została zwrócona do parlamentu w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności części przepisów stanowiłoby jednak kontynuację działań poprzednika. Taka interpretacja jest zgodna z art. 122 ust. 4 zd. 2 *in fine*, który ma na celu niedopuszczenie do istnienia w obrocie prawnym regulacji niezgodnych z Konstytucją, a jednocześnie daje szansę parlamentowi na uregulowanie danej dziedziny w sposób, który będzie mu najbardziej odpowiadał. Zastosowanie zasady dyskontynuacji powoduje, że z obrotu prawnego zostają wyeliminowane przepisy niekonstytucyjne, a jak stwierdza P. Radziewicz, nie uniemożliwia to podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez nowy Sejm, który mógłby chcieć w podobny sposób uregulować ustawowo daną materię, uwzględniając wyrok Trybunału⁴¹.

³⁷ *Ibidem*, s. 77-78.

³⁸ *Ibidem*, s. 78.

³⁹ P. Radziewicz, *Opinia...*, s. 117.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 118.

⁴¹ *Ibidem*, s. 117-118.

Zastosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do ustawy budżetowej – opinie doktryny

Zastosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej było dwukrotnie przedmiotem sporu na łamach Przeglądu Sejmowego (numery: 1/2002 i 3/2006). Za zwolenników stosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu należy uznać: Z. Szpringer⁴², A. Szmyta⁴³, M. Zubika⁴⁴, M. Granata⁴⁵, J. Wawrzyniak⁴⁶ i S. Gebethnera⁴⁷.

Przeciwnikami stosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu są: P. Winczorek⁴⁸, K. Działocha⁴⁹, R. Mastalski⁵⁰, S. Wronkowska⁵¹, W. Sokolewicz⁵² i C. Kosikowski⁵³.

Oto główne argumenty zwolenników stosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej:

1. Zasada dyskontynuacji jest ugruntowana historycznie, a wyjątki od jej stosowania zostały wyraźnie ustanowione w niektórych przepisach; takiego wyjątku w odniesieniu do jej stosowania w stosunku do projektu ustawy budżetowej nie

⁴² Z. Szpringer, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002 nr 1, s. 79-80 oraz s. 99-102.

⁴³ A. Szmyt, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002 nr 1, s. 90-92.

⁴⁴ M. Zubik, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 92-99.

⁴⁵ M. Granat, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 106-107.

⁴⁶ J. Wawrzyniak, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 96-99.

⁴⁷ S. Gebethner, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3/2006, s. 86-89 oraz *Opinia: W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone dla Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 106-108.

⁴⁸ P. Winczorek, *Opinia...*, s. 106-107.

⁴⁹ K. Działocha, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 82-86.

⁵⁰ R. Mastalski, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 94-96.

⁵¹ S. Wronkowska, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 100 oraz *Opinia: W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej – opinie sporządzone dla Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 112-115.

⁵² W. Sokolewicz, *Opinia...*, s. 108-112.

⁵³ C. Kosikowski, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 84-87 i *Opinia uzupełniająca: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 87-90 oraz *Opinia: W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej – opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2006 nr 3, s. 100-105.

- ma ani w Konstytucji, ani w ustawie o finansach publicznych, ani też nie została wyrażona w innych regulacjach (A. Szmyt⁵⁴, J. Wawrzyniak⁵⁵, S. Gebethner⁵⁶).
2. Gdyby „świadomy ustrojodawca” wiedząc o powszechnym stosowaniu zasady dyskontynuacji chciał zmienić dotychczasową praktykę, zrehabilitowałby odpowiednio przepisy obecnej Konstytucji. Ustawa budżetowa jest z punktu widzenia źródeł prawa taką samą ustawą jak inne, do których stosuje się zasadę dyskontynuacji, a zatem w sytuacji, gdy nie został ustanowiony przepis wyraźnie ograniczający jej stosowanie w stosunku do projektu budżetu oraz nie sprzeciwia się to innym zasadom i wartościom chronionym przez Konstytucję, zasada ta ma zastosowanie do projektu ustawy budżetowej (M. Zubik⁵⁷, Z. Szpringer⁵⁸).
 3. Zastosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej nie jest sprzeczne z zasadą, że państwo nie może istnieć bez budżetu gdyż nawet w przypadku nieuchwalenia budżetu, finanse państwa mogą być regulowane w oparciu o inne akty prawne (ustawa o prowizorium budżetowym, projekt budżetu bądź projekt prowizorium budżetowego⁵⁹) (M. Zubik⁶⁰).
 4. Rada Ministrów pomimo upływu kadencji parlamentu może przedstawić Sejmowi ten sam projekt budżetu w jak najszybszym możliwym terminie, nawet na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu (M. Zubik⁶¹, Z. Szpringer⁶²).
 5. Niestosowanie zasady dyskontynuacji spowodowałoby zamieszanie proceduralne – np. jeżeli projekt budżetu był rozpatrywany w ramach II czytania, to czy po upływie kadencji parlamentu powinien być rozpatrywany w ramach I czy II czytania; jeżeli Sejm uchwalił projekt budżetu przed upływem kadencji, to czy w ramach nowej kadencji postępowanie ustawodawcze powinno mieć miejsce ponownie w Sejmie czy tylko w Senacie (M. Zubik⁶³).
 6. Niestosowanie zasady dyskontynuacji ogranicza nowemu Sejmowi możliwość modyfikacji ustawy budżetowej według swojej woli politycznej poprzez wprowadzenie dodatkowych poprawek (gdyby w poprzedniej kadencji projekt ustawy budżetowej przeszedł już I i II czytanie) (M. Zubik⁶⁴).
 7. Niestosowanie zasady dyskontynuacji mogłoby także ograniczyć prawo Rady Ministrów do wnoszenia poprawek w sytuacji, gdyby projekt budżetu został już uchwalony przez Sejm i miałby być rozpatrywany przez Senat (M. Zubik⁶⁵).
 8. Nie można zakładać złej woli nowej Rady Ministrów, która nie będzie w stanie przesłać do Sejmu nowego projektu ustawy budżetowej przed 1 stycznia.

⁵⁴ A. Szmyt, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej...*, s. 91.

⁵⁵ J. Wawrzyniak, *Opinia...*, s. 97-98.

⁵⁶ S. Gebethner, *Opinia: W sprawie zakresu obowiązywania...*, s. 107.

⁵⁷ M. Zubik, *Opinia...*, s. 92-94.

⁵⁸ Z. Szpringer, *Opinia...*, s. 100-101.

⁵⁹ Por. art. 219 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji.

⁶⁰ M. Zubik, *Opinia...*, s. 94.

⁶¹ *Ibidem*, s. 95.

⁶² Z. Szpringer, *Opinia...*, s. 80, 102.

⁶³ M. Zubik, *Opinia...*, s. 97.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 98.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 98.

Rząd zawsze może przesłać stary projekt, dokonując w nim odpowiednich korekt (Z. Szpringer⁶⁶).

9. Doktryna i praktyka ustrojowa przemawiają za zasadą dyskontynuacji (J. Granat⁶⁷),
10. Niestosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu prowadzi do nieuprawnionego skrócenia nawet o 3 tygodnie (w praktyce może być więcej) czteromiesięcznego okresu, który powinien mieć nowy parlament na uchwalenie budżetu (S. Gebethner⁶⁸).
11. Zasada była stosowana w praktyce ustrojowej rządów J. Buzka, L. Millera, M. Belki i K. Marcinkiewicza (S. Gebethner⁶⁹).

Przeciwnicy stosowania zasady dyskontynuacji przedstawiają inne argumenty:

1. Zastosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu utrudnia obliczenie terminów ustalonych w art. 222 i 225 Konstytucji (P. Winczorek⁷⁰).
2. W związku z nieprecyzyznością art. 222 zd. 2 *in fine*, stosowanie zasady dyskontynuacji może doprowadzić do hipotetycznej sytuacji, w której nowy rząd, starając się opracować własny, autorski projekt budżetu, nie zdąży go przedstawić parlamentowi do 31 grudnia, co może skutkować nieuchwaleniem budżetu (P. Winczorek⁷¹).
3. Konstytucyjna zasada stabilności finansów państwa, wyrażona choćby poprzez unormowania zawarte w art. 219 ust. 4 i ustanawiająca zasadę ciągłości finansów państwa, ma przewagę nad zasadą dyskontynuacji, która nie jest normą konstytucyjną (P. Winczorek⁷², K. Działocha⁷³).
4. Bez budżetu nie może być zachowana zasada równowagi budżetowej, która w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest „wartością konstytucyjną”, a zatem zasady równowagi budżetowej i stabilności finansów państwa mają przewagę nad zasadą niezależności i swobody nowo wybranego parlamentu, co przemawia przeciwko zastosowaniu zasady dyskontynuacji (K. Działocha⁷⁴).
5. Ustawa budżetowa różni się zasadniczo od innych ustaw i warunkuje wykonywanie przez Radę Ministrów zadań publicznych, a zatem przyjęcie stosowania w stosunku do projektu budżetu zasady dyskontynuacji ograniczyłoby możliwości wykonywania tych zadań (R. Mastalski⁷⁵).
6. Charakter wydatków i dochodów państwa ma względnie stały charakter, a zatem nowy rząd nie musi radykalnie zmieniać założeń projektu budżetu czy samego

⁶⁶ Z. Springer, *Opinia...*, s. 102.

⁶⁷ J. Granat, *Opinia...*, s. 106.

⁶⁸ S. Gebethner, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji...*, s. 86.

⁶⁹ S. Gebethner, *Opinia: W sprawie zakresu obowiązywania...*, s. 107, por. także uwagi do pkt. 12 dot. poglądów zwolenników niestosowania zasady dyskontynuacji.

⁷⁰ P. Winczorek, *Opinia...*, s. 83.

⁷¹ *Ibidem*, s. 83.

⁷² *Ibidem*, s. 84.

⁷³ K. Działocha, *Opinia...*, s. 83.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 83.

⁷⁵ R. Mastalski, *Opinia...*, s. 95.

- projektu, zaś uprawnienie do wnoszenia autopoprawek umożliwia nowej Radzie Ministrów wprowadzenie niezbędnych korekt (R. Mastalski⁷⁶, C. Kosikowski⁷⁷).
7. Zasada dyskontynuacji jest zasadą niepisaną, natomiast szczególna procedura uchwalania budżetu została wyraźnie ustanowiona w przepisach Konstytucji. W związku z tym można sformułować tezę, że postępowanie z projektem ustawy budżetowej jest zasadniczo odmienne od postępowania z ustawami zwykłymi. Poza tym przemawiają za taką interpretacją ważne względy społeczne (S. Wronkowska⁷⁸).
 8. Dodatkowe unormowania zawarte w art. 219 ust. 3 lub ust. 4 potwierdzają, że celem odnoszących się do budżetu przepisów konstytucyjnych jest zapewnienie państwu budżetu w odpowiednim czasie (czyli niepozostawianie państwa bez budżetu), co przemawia za uznaniem procedury uchwalania budżetu jako wyjątku od stosowania zasady dyskontynuacji (S. Wronkowska⁷⁹, W. Sokolewicz⁸⁰).
 9. Cechy ustawy budżetowej oraz odmienności jej tworzenia przemawiają za nie stosowaniem zasady dyskontynuacji (C. Kosikowski⁸¹).
 10. Art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688) nie ogranicza nie stosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu, może natomiast świadczyć o możliwości odstępstwa od tej zasady, jeżeli leży to w interesie obywateli. Dotyczy to także ustawy budżetowej, co pomimo braku sformułowania takiego wyjątku *expressis verbis* w Konstytucji lub innych aktach prawnych wynika z wykładni systemowej przepisów dotyczących tworzenia budżetu oraz kadencyjności Sejmu i rządu, (C. Kosikowski⁸²).
 11. Zasada dyskontynuacji nie dotyczy projektu budżetu, ponieważ przepisy Konstytucji dotyczące tworzenia budżetu nie wskazują na jej stosowanie (C. Kosikowski⁸³).
 12. Niejednolita praktyka parlamentarna nie przesądza na rzecz stosowania ani jednej ani drugiej zasady. Rząd J. Buzka przejął projekt budżetu od rządu W. Cimoszewicza i wniósł do niego tzw. autopoprawkę, czyli uznał nie stosowanie zasady dyskontynuacji. Z kolei rząd Leszka Millera nie wycofał projektu przedłożonego przez poprzedni rząd, tylko wniósł własny, co należy uznać za zastosowanie zasady dyskontynuacji. Rząd M. Belki wniósł projekt budżetu na rok 2006 w dniu 29 września 2005, a następnie ponownie go przedłożył 19 października 2005. W dniu 14 listopada 2005 r. Premier K. Marcinkiewicz poinformował Marszałka Sejmu o decyzji w sprawie podtrzymania projektu budżetu na rok 2006. Postę-

⁷⁶ *Ibidem*, s. 95.

⁷⁷ C. Kosikowski, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002 nr 1, s. 85-86.

⁷⁸ S. Wronkowska, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji...*, s. 100.

⁷⁹ Eadem, *Opinia: W sprawie zakresu...*, s. 112.

⁸⁰ W. Sokolewicz, *Opinia...*, s. 109-110.

⁸¹ C. Kosikowski, *Opinia: Projekt ustawy budżetowej...*, s. 86.

⁸² Idem, *Opinia uzupełniająca...*, s. 90.

⁸³ Idem, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji...*, s. 101.

powanie z budżetem na rok 2006 stanowi również przejaw zastosowania zasady dyskontynuacji (C. Kosikowski⁸⁴).

Analiza krytyczna poglądów zwolenników zasady dyskontynuacji

Zastosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do ustawy budżetowej wywołuje, jak wynika z przedstawionej powyżej argumentacji, wiele kontrowersji. Analiza argumentów prezentowanych przez zwolenników zasady dyskontynuacji pozwala na sformułowanie szeregu krytycznych uwag, które zostaną przedstawione w postaci annotacji do poszczególnych punktów.

Ad. 1. Zasada dyskontynuacji ma niewątpliwie długą tradycję stosowania. Jednakże analizując jej cel główny – racjonalizację prac parlamentarnych – nie można nie zauważyć zmian, które miały miejsce w sposobie sprawowania mandatu. Parlament obraduje obecnie na zasadzie permanencji, a nie sesyjności. Obecnie parlamentarzyści wykonują swoją działalność zawodowo i poświęcają jej większość swojego czasu. Należy również zauważyć, że rozwój informatyki także bardzo ułatwia wykonywanie mandatu, tak samo jak opinie prawne ekspertów z Biura Analiz i Ekspertyz Sejmowych. Innym argumentem, który przemawia przeciwko stosowaniu zasady dyskontynuacji, jest coraz większe zbliżanie się programów poszczególnych ugrupowań, co powoduje, że projekty ustaw wywołują coraz mniej rozbieżności. Należy także pamiętać, że część inicjatyw ustawodawczych związanych jest z realizacją prawa Unii Europejskiej, które niekiedy narzuca lub w bardzo dużym stopniu wpływa na treść przepisów norm prawa krajowego.

Rzeczywiście, ani Konstytucja ani inne akty prawne nie ustanowiły *expressis verbis* wyjątku od stosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej. Należy jednakże pamiętać, że sama zasada dyskontynuacji nie została wyrażona wprost w żadnym przepisie prawa. Dodatkowo można stwierdzić, że na tle wykładni celowościowej i systemowej (a nie tylko językowo-logicznej) przepisów Konstytucji dotyczących budżetu pojawiają się poważne wątpliwości co do stosowania tej zasady w stosunku do projektu ustawy budżetowej.

Ad. 2. W świetle ustaleń większości przedstawicieli doktryny wydaje się mimo wszystko, że zasada dyskontynuacji nie jest normą konstytucyjną, tylko normą prawa zwyczajowego. W związku z powyższym oraz w świetle art. 112 powinno się raczej postrzegać przepisy konstytucyjne jako wyraz pozostawienia przez ustrojodawcę swobody parlamentowi odnośnie szczegółowej regulacji kwestii stosowania tej zasady. Wątpliwości budzi także, jak już wcześniej wspomniano, zastosowanie zasady dyskontynuacji do budżetu państwa, zwłaszcza w związku z ochroną takich wartości jak stabilność finansowa i równowaga budżetowa.

Ad. 3. Istotnie Konstytucja ustanawia mechanizmy zabezpieczające, które mają ograniczać możliwość pozostawiania państwa bez budżetu. Jednakże należy pamiętać, że gdyby Rada Ministrów nie była z jakiegoś powodu w stanie przedstawić projektu budżetu, to państwo mogłoby pozostawać bez budżetu. Taka sytuacja

⁸⁴ *Ibidem*, s. 101.

wyduje się być teoretycznie możliwa, bowiem art. 222 zd. 2 *in fine* nie ustanawia wyraźnie nowego terminu przedłożenia budżetu. Taką możliwość potwierdza także P. Winczorek⁸⁵. Ewentualne opóźnienie może być spowodowane – przykładowo – trudnościami organizacyjnymi oraz krótkim okresem czasu pomiędzy wyborami a końcem roku budżetowego (czyli także kalendarzowego). Może ono też wynikać z chęci skrócenia kadencji parlamentu, a co za tym idzie, przeprowadzenia nowych wyborów, w których lepsze wyniki mogłaby uzyskać partia (partie) rządzące.

Ad. 4. Patrz uwagi do pkt. 3.

Ad. 5-7. Szczegółowa analiza procedury uchwalania budżetu w przypadku zastosowania zasady dyskontynuacji została przedstawiona w dalszej części pracy.

Ad. 8. Zamieszanie wokół budżetu na rok 2006 może prowadzić do odmiennych wniosków. Wydaje się jednak także z punktu widzenia techniki legislacyjnej, że zawsze należy brać pod uwagę możliwość próby szukania luki prawnej w celu wykorzystania przepisu niezgodnie z celem jego ustanowienia. Taka sytuacja ma miejsce przykładowo w prawie podatkowym, gdzie mamy do czynienia ze sprzecznymi interesami państwa (chce uzyskać jak najwyższe dochody z podatków) i podatników (chcą zapłacić jak najniższe podatki).

Ad. 9. Dominacja zwolenników stosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu nie jest wcale oczywistym faktem. Można stwierdzić, że obydwie zasady mają zwolenników wśród najlepszych specjalistów w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Praktyka ustrojowa pod rządami nowej Konstytucji także nie jest jednoznaczna (patrz pkt 12 argumentów przeciwników zasady dyskontynuacji) choć należy się zgodzić, że zasada dyskontynuacji była częściej stosowana i ma szansę stać się jej trwałym elementem. Należy ocenić tę praktykę pozytywnie, gdyż budżet był zawsze uchwalany, jednak niniejszy spór dotyczy przede wszystkim wykładni przepisów, a praktyka ma tu znaczenie drugorzędne.

Ad. 10. Należy zauważyć, że sama doktryna jest podzielona co do sposobu obliczania 4-miesięcznego terminu zawartego w art. 225 Konstytucji, choć podział ten przeważnie pokrywa się z podziałem na zwolenników i przeciwników stosowania zasady dyskontynuacji. Zwolennicy zasady dyskontynuacji uznają, że upływ kadencji przerywa bieg terminu aż do momentu przedstawienia przez rząd Sejmowi nowego projektu budżetu. Z kolei przeciwnicy tej zasady uznają, że upływ kadencji nie ma wpływu na bieg tego terminu.

S. Gebethner podkreśla, że uznanie, iż termin z art. 225 Konstytucji nie zostaje przerwany przez upływ kadencji Sejmu powodowałby, iż nowy termin na uchwalenie budżetu zostałby skrócony o co najmniej 3 tygodnie, a nawet więcej. Z kolei J. Wawrzyniak uznaje, iż przerwanie biegu terminu z art. 225 zwiększa szansę przedłożenia przez Radę Ministrów parlamentowi projektu budżetu zamiast prowizorium⁸⁶. Szerszej analizy niniejszej problematyki z punktu widzenia zwolennika stosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu dokonuje A. Szmyt. Analizując art. 222 i art. 225 Konstytucji, oddziela on oba przepisy jako niepowiązane logicznie, których wykładnię należy prowadzić oddzielnie. Zwraca także uwa-

⁸⁵ Por. argumenty zwolenników niestosowania zasady dyskontynuacji.

⁸⁶ J. Wawrzyniak, *Opinia...*, s. 98.

gę, że art. 225 Konstytucji wiąże 4-miesięczny termin ewentualnego rozwiązania parlamentu z faktycznym dniem przedłożenia Sejmowi projektu budżetu. Wskazuje też na cel ustanowienia tego przepisu jako sankcji dla parlamentu, który przedłuża uchwalanie budżetu. Stwierdza on jednak, że art. 225 stanowi określony Konstytucją wyjątek od zasady ustanowionej w art. 98 Konstytucji, że kadencja Sejmu i Senatu trwa 4 lata. Analizując szczegółowo sytuację upływu kadencji, konkluduje, że nowy parlament nie może być obciążony skutkami upływu części 4-miesięcznego terminu w poprzedniej kadencji⁸⁷.

Z kolei przeciwnicy zasady dyskontynuacji stwierdzają, że bieg 4-miesięcznego terminu nie jest przerywany przez upływ kadencji Sejmu, co jest konsekwencją niestosowania tej zasady, gdyż związany jest on z dniem przedłożenia projektu Sejmowi (K. Działocha⁸⁸, R. Mastalski⁸⁹). Nieprzerywanie biegu terminu określonego w art. 225 S. Wronkowska uznaje za logiczną konsekwencję zasady, że finanse państwa muszą opierać się na budżecie, a zatem nie może być sytuacji, gdy państwo go nie posiada⁹⁰. Na inne aspekty stosowania art. 225 zwraca uwagę W. Sokolewicz. Stwierdza on, opierając się na wykładni językowo-logicznej art. 222 i art. 225, iż użyte w nich odpowiednio słowa „Sejm” i „Rada Ministrów” dotyczą „abstrakcyjnie postrzeganej instytucji”, a nie np. Sejmu danej kadencji czy określonego składu rządu. Dodatkowo uzasadnia tezę o nieprzerywaniu biegu terminu z art. 225 w oparciu o jego wykładnię celowościową: przepis ten służy ograniczeniu czasu, w jakim finanse państwa opierają się na innej podstawie prawnej niż ustawa budżetowa. Gdyby nie doszło do uchwalenia budżetu lub prowizorium budżetowego, Konstytucja przewiduje, że finanse państwa będą się opierać na projekcie budżetu przedłożonego Sejmowi przez rząd. Taki projekt ma formę uchwały Rady Ministrów, która formalnie została wyłącznie przez nią zaakceptowana. Zasada, że państwo nie może pozostawać bez budżetu została sformułowana *expressis verbis* w Konstytucji Kwietniowej. Obecnie, choć nie jest wyrażona literalnie, można ją wyprowadzić z całokształtu przepisów Konstytucji. Dodatkowo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznano, że budżet stanowi wartość konstytucyjną. Prowadzenie finansów państwa w oparciu o uchwałę Rady Ministrów, która stanowi akt prawa wewnętrznego, można uznać za rozwiązanie wyjątkowe i awaryjne, mające zapobiec pozostawianiu państwa bez budżetu. Skoro zatem budżet ma formę ustawy, to nie należy osłabiać rygoryzmu przepisów Konstytucji, które mają dyscyplinować parlament w celu jego terminowego uchwalenia, co jest konstytucyjnym obowiązkiem parlamentu⁹¹. W opinii P. Sarneckiego, którego można uznać za przeciwnika zasady dyskontynuacji⁹², analizując art. 222 i art. 225 Konstytucji, należy je postrzegać jako logiczną całość. Zatem projekt, który „Rada Ministrów przedkłada Sejmowi” (art. 222) jest tym samym projektem „od dnia przedłożenia” (art. 225), którego liczony jest bieg terminu z art. 225. Uznanie budżetu za wartość konstytucyjną, implikuje

⁸⁷ A. Szmyt, *Opinia: W sprawie znaczenia terminu z art. 225 Konstytucji – skrócenie kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 117-119.

⁸⁸ K. Działocha, *Opinia...*, s. 83.

⁸⁹ R. Mastalski, *Opinia...*, s. 95.

⁹⁰ S. Wronkowska, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji...*, s. 100.

⁹¹ W. Sokolewicz, *Opinia...*, s. 108-110.

⁹² *Ibidem*, s. 110.

taką interpretację przepisów dotyczących jego uchwalania, która powinna zakładać nieprzekraczanie terminów ustalonych w Konstytucji. Inna interpretacja, która pozwalałaby na przerwanie biegu liczenia terminu z art. 225 w związku z przedłożeniem nowego projektu budżetu przez Radę Ministrów powołaną przez Sejm nowej kadencji, wymagałaby wyraźnej regulacji prawnej⁹³.

Na szczególną uwagę zasługują poglądy C. Kosikowskiego, który dwukrotnie zajmował stanowisko w niniejszej kwestii. W swojej opinii z 2001 r. zwraca uwagę, że w odróżnieniu od art. 222, art. 225 Konstytucji nie wspomina o żadnych „wyjątkowych przypadkach”, w których termin ten mógłby ulec przedłużeniu. Z kolei nawet przyjmując stosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do nowego budżetu, należy zauważyć, że z uwagi na znaczenie tej ustawy dla społeczeństwa, jej uchwalenie powinno być **wyłącznym** przedmiotem obrad nowego Sejmu, w przeciwieństwie do poprzedniego Sejmu, który musiał jednocześnie pracować nad wieloma projektami ustaw. Takie założenie powoduje, że pomimo iż wydawałoby się, że nowy Sejm jest w stosunku do swojego poprzednika dyskryminowany jeżeli chodzi o ilość czasu na uchwalenie budżetu, to *de facto* miałby tego czasu więcej. Można jednak dostrzec pewną niekonsekwencję w poglądach prezentowanych przez tego autora, gdyż pomimo iż uznaje on nieprzerwalność biegu terminu z art. 225, a w związku z tym dopuszcza możliwość, iż nowy parlament miałby mniej czasu niż 4 miesiące na uchwalenie budżetu, to jednocześnie uznaje on skrócenie kadencji takiego parlamentu za nadużycie polityczne ze strony Prezydenta⁹⁴. W swojej opinii z 2005 r. podtrzymując tezę, że upływ kadencji nie ma wpływu na bieg terminu z art. 225 dopuścił jednak możliwość przerwania biegu terminu w przypadku wycofania projektu budżetu przez rząd⁹⁵.

Wydaje się, że rację mają zwolennicy nieprzerwywania biegu terminu z art. 225 od dnia pierwszego przedłożenia projektu budżetu na dany rok. Nie powtarzając wcześniej przedstawionych argumentów doktryny, warto zwrócić uwagę na aspekt wykonalności przepisu z art. 225. Gdyby przyjąć, że Rada Ministrów ma prawo do wycofania projektu budżetu (co wywołuje kontrowersje) i skorzystanie z tego prawa powoduje przerwanie biegu terminu, to niezależnie od zastosowania lub nie zasady dyskontynuacji umożliwiałoby to parlamentowi we współpracy z rządem (w świetle przepisów Konstytucji Rada Ministrów powinna cieszyć się zaufaniem większości sejmowej) ominięcie sankcji zawartej w art. 225.

Zakładając zatem, że Rada Ministrów nie ma prawa do wycofania budżetu należy zauważyć, że wykładnia przepisu art. 225 w przypadku niestosowania zasady dyskontynuacji wydaje się być dość prosta. Dniem, od którego powinno się liczyć bieg terminu z art. 225 jest dzień przedłożenia Sejmowi projektu budżetu, czyli zgodnie z art. 222 do 30 września danego roku, a w wyjątkowym przypadku później. Zastosowanie zasady dyskontynuacji powoduje więcej kontrowersji w odniesieniu do liczenia biegu terminu z art. 225. Bieg ten jest związany z dniem przedłożenia projektu, zaś sam projekt, który został przedłożony Sejmowi w poprzedniej

⁹³ P. Sarnecki, *Opinia: W sprawie znaczenia terminu z art. 225 Konstytucji – skrócenie kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 115-117.

⁹⁴ C. Kosikowski, *Opinia uzupełniająca*..., s. 88-89.

⁹⁵ Idem, *Opinia: W sprawie dyskontynuacji*..., s. 101, 103.

kadencji przestaje być przedmiotem obrad Sejmu. Opisane na początku tej pracy komplikacje proceduralne dotyczące budżetu na rok 2006 stanowią dowód na to, że w szczególnej sytuacji politycznej Rada Ministrów może nie być zainteresowana sprawnym uchwaleniem budżetu. W świetle przepisów Konstytucji wydaje się, że przy zastosowaniu zasady dyskontynuacji rząd miałby jedynie obowiązek przedstawić budżet przed 1 stycznia 2006 r. Jednakowoż, powołując rząd, większość sejmowa powinna brać pod uwagę, że jej podstawowym obowiązkiem będzie uchwalenie budżetu. Jeżeli większość sejmowa wybiera rząd, który nie chce albo nie może sprawnie przedłożyć projektu budżetu i uczestniczyć w procedurze jego uchwalania, a następnie nie jest w stanie dokonać odpowiednich zmian personalnych w rządzie metodami prawnymi bądź politycznymi albo powołać nowego rządu, to w takiej sytuacji jedynym wyjściem są przedterminowe wybory. Uznając jednak, że komplikacje, które miały miejsce przy okazji uchwalania budżetu na rok 2006 były czymś wyjątkowym, można przyjąć, że zarówno Radzie Ministrów jak i większości sejmowej zależy na sprawnym uchwaleniu budżetu. W świetle uwag C. Kosikowskiego, który – jak wspomniano wyżej – uznaje, że *de facto* nowo wybrany parlament ma więcej czasu na uchwalenie budżetu niż jego poprzednik, wydaje się, że termin z art. 225 powinien być nieprzerwanie mimo zastosowania do projektu budżetu zasady dyskontynuacji.

Ad. 11. Praktyka ustrojowa pod rządami nowej Konstytucji nie jest jednoznaczna (patrz uwagi do pkt. 9).

Analiza krytyczna poglądów przeciwników zasady dyskontynuacji

Choć wydaje się, że zasada dyskontynuacji nie powinna być stosowana w stosunku do uchwalania budżetu, można także dokonać krytycznej oceny niektórych argumentów, które miałyby przemawiać za niestosowaniem tej zasady.

Ad. 1. Zwolennicy stosowania zasady dyskontynuacji wyraźnie odpowiadają, że upływ kadencji Sejmu przerywa bieg terminu określonego w art. 225, a nowy termin powinien być liczony od momentu przedłożenia przez Rząd nowego projektu budżetu. Patrz także uwagi dot. pkt 10 odnośnie do argumentów zwolenników zasady dyskontynuacji.

Ad. 5 i 9. Doceniając rolę unormowań budżetowych, należy jednak stwierdzić, że pomimo praktycznego stosowania zasady dyskontynuacji nie doszło, przynajmniej na razie, do zagrożenia wykonywania przez Radę Ministrów zadań publicznych. Wydaje się, że argumentacja dotycząca stosowania zasady dyskontynuacji powinna pozostawać w sferze argumentacji prawnej, a nie ekonomiczno-praktycznej.

Ad. 7. Zasada dyskontynuacji, jak już wcześniej stwierdzono, choć jest zasadą niepisaną, ma jednak swoją rangę jako norma prawa zwyczajowego. Nawet jeśli można uznać, że „względy społeczne” przemawiają za niestosowaniem w stosunku do budżetu zasady dyskontynuacji, to trzeba jednak zauważyć, że większość ustaw, nawet o dużym znaczeniu społecznym, podlega tej zasadzie.

Ad. 11. Zasada dyskontynuacji jest powszechnie uznaną normą prawa zwyczajowego, wobec czego pomimo niewyrażenia jej wprost ani w Konstytucji ani

w innych przepisach prawa obowiązuje domniemanie jej stosowania wobec każdego aktu prawnego tworzonego przez parlament, a zatem także w przypadku projektu budżetu państwa. Należy też zauważyć, że przepisy dotyczące procedury uchwalania budżetu ani nie wykluczają ani też nie opowiadają się za zastosowaniem zasady dyskontynuacji (jeżeli dokonuje się tylko ich wykładni językowo-logicznej).

Pozostałe argumenty zwolenników niestosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do budżetu państwa wydają się być zasadne i zasługują na poparcie. Jednakże trzeba także zwrócić uwagę na to, iż w regulaminach organizacyjnych Sejmu i Senatu brak szczegółowych uwag dotyczących procedury uchwalania budżetu w sytuacji niestosowania zasady dyskontynuacji.

Wnioski końcowe

W poprzednich rozdziałach zostały przedstawione i poddane analizie krytycznej główne argumenty zwolenników i przeciwników stosowania w stosunku do projektu budżetu zasady dyskontynuacji. W świetle powyższych uwag wydaje się, że racja leży po stronie przeciwników stosowania zasady dyskontynuacji.

Wyraźne ograniczenie czasowe obowiązywania budżetu sprzyja takiej interpretacji przepisów dotyczących procedury uchwalania projektu ustawy budżetowej, która nie dopuszcza stosowania zasady dyskontynuacji, a zatem zmusza parlament do szybszego uchwalenia tej ustawy. Zapewnia to nie tylko zgodność formalną z art. 219 ust. 1, ale także zbliża w znacznym stopniu do zgodności faktycznej, czyli rzeczywistego prowadzenia finansów państwa **w całym roku budżetowym** w oparciu o **budżet uchwalony przez parlament**. Budżet taki – w wyniku poprawek wprowadzonych przez parlament – może się znacząco różnić od projektu przedłożonego przez Radę Ministrów, który reguluje gospodarkę finansową państwa od 1 stycznia do momentu uchwalenia budżetu.

Analizując przepisy Konstytucji regulujące procedurę uchwalania budżetu, nie można ignorować ich wykładni celowościowej, należy bowiem stosować taką wykładnię przepisów, która pozwoli na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom związanym z praktyką ustrojową.

Należy jeszcze raz zwrócić uwagę na problem możliwości wycofania projektu ustawy budżetowej. Zwolennicy tej możliwości opierają się przede wszystkim na art. 119 ust. 4 Konstytucji, dającym wnioskodawcy prawo do wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania. Można jednak mieć poważne wątpliwości co do takiej interpretacji, gdyż ustawa budżetowa ma charakter unikatowy, a jej znaczenie dla funkcjonowania państwa jest szczególne. Należy także pamiętać, że celem przepisów dotyczących procedury uchwalania budżetu jest jego sprawne i terminowe uchwalenie. Przyjmijmy jednak, że Rada Ministrów ma prawo do wycofania projektu ustawy budżetowej. Takie prawo pozwoliłoby w skrajnym przypadku doprowadzić nawet do sytuacji, w której nie tylko państwo nie posiada na dzień 1 stycznia budżetu, ale także jego finanse nie mogą oprzeć się na nieuchwalonym projekcie, gdyż został on wycofany. Niektórzy autorzy (C. Kosikowski) ograniczają prawo wycofania budżetu wyłącznie do sytuacji, gdy Rada Ministrów jednocześnie

przedkłada nowy projekt. Takie uprawnienie powoduje co prawda, że w razie nieuchwalenia budżetu państwo ma podstawę do funkcjonowania w postaci nowego projektu, jednakże rozwiązanie to pozostaje z kolei w sprzeczności z art. 225.

Można poddać analizie dwa przypadki: (1) gdy uznamy, że wycofanie projektu powoduje przerwanie biegu terminu z art. 225 i (2) gdy przyjmujemy, że wycofanie projektu budżetu nie powoduje przerwania biegu ww. terminu. W wariantcie pierwszym możliwość wycofania projektu powoduje, że Sejm oraz Rada Ministrów, która powinna w świetle przepisów Konstytucji cieszyć się zaufaniem większości sejmowej, poprzez wycofanie projektu odraczają możliwość zastosowania sankcji z art. 225, czyli możliwości rozwiązania parlamentu przez Prezydenta. Co więcej, regularne stosowanie tej praktyki mogłoby doprowadzić do trwałej niemożności zastosowania takiej sankcji, co wydaje się jawnie sprzeczne z literą Konstytucji. Jeżeli jednak przyjmiemy, że wycofanie projektu budżetu nie przerywa biegu terminu określonego w art. 225, to Rada Ministrów, wycofując projekt budżetu, może doprowadzić do upływu terminu z art. 225. Prezydent może wówczas skrócić kadencję Sejmu, pomimo że Sejm nie miał możliwości uchwalenia budżetu. Wydaje się jednak, że taka sytuacja jest niedopuszczalna, gdyż zasadą jest, jak wcześniej argumentowano, czteroletnia kadencja parlamentu, a w ten sposób corocznie mogłoby dochodzić do jej skrócenia.

Ponadto, analizując przepisy Konstytucji dotyczące relacji Rady Ministrów i parlamentu, można zauważyć, że Konstytucja opowiada się za systemem parlamentarno-gabinetowym, w którym to parlament powołuje rząd i może w każdej chwili go odwołać (choć to prawo jest ograniczone poprzez instytucję konstruktywnego wotum nieufności), natomiast rząd nie może bez zgody parlamentu oddziaływać na długość jego kadencji. Należy też zauważyć, że w świetle przepisów Konstytucji skrócenie kadencji Sejmu wymaga jego mniej lub bardziej wyraźnej akceptacji, albowiem to Sejm ma zawsze decydujący głos w tej sprawie, poprzez uchwalenie/odrzucenie uchwały o samorozwiązaniu, wniosek o wotum zaufania dla Rady Ministrów w ramach procedury jej powoływania, czy uchwalenie/odrzucenie projektu budżetu. W omawianej sytuacji Sejm zostałby tego głosu pozbawiony, co wydaje się być sprzeczne z literą Konstytucji.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na inne aspekty stosowania obu zasad.

Zaletą niestosowania zasady dyskontynuacji jest przede wszystkim prostota interpretacji przepisów dotyczących procedury uchwalania budżetu. Rada Ministrów powinna przedstawić projekt budżetu do 30 września, w wyjątkowych przypadkach może to zrobić później, ale nie później niż do 31 grudnia. W związku z tym, że wybory parlamentarne przeprowadzane są z reguły jesienią, ale po 30 września, mógłby powstać ciekawy zwyczaj przekazywania przez Radę Ministrów poprzedniej kadencji projektu budżetu Sejmowi nowej kadencji. W przypadku niemożności uchwalenia budżetu, Prezydent mógłby skrócić kadencję parlamentu po upływie 4 miesięcy od dnia przedłożenia projektu.

Stosowanie zasady dyskontynuacji powoduje więcej problemów. Jeżeli wybory odbyły się po 30 września to w jakim terminie rząd musi przedstawić projekt budżetu? Na podstawie obecnych regulacji prawnych nie można dokonać odpowiedniej wykładni. Kolejna wątpliwość dotyczy sytuacji niemożności wyłonienia

gabinetu i w konsekwencji kolejnych wyborów: nie pozwoliłoby to na przedłożenie nowego projektu budżetu przed 1 stycznia i pozostawiło państwo bez budżetu. Warto także zauważyć, że stosowanie zasady dyskontynuacji powoduje, iż raz na cztery lata mogłoby dochodzić do sytuacji, w której pomimo terminowego przedłożenia projektu budżetu podlegałby on nullifikacji, a faktyczne przedłożenie miałoby miejsce dopiero po tym terminie.

Można zwrócić uwagę na dwa aspekty takiej sytuacji. Po pierwsze, celem art. 222 Konstytucji jest danie Sejmowi możliwości obradowania nad budżetem, tak aby został on uchwalony przed 1 stycznia, a zatem zastosowanie zasady dyskontynuacji jest niezgodne z wykładnią celowościową tego przepisu. Po drugie, stosowanie zasady dyskontynuacji jest związane z cyklicznym charakterem wyborów i co 4 lata mogłoby prowadzić do przedkładania projektu budżetu po terminie 30 września. Takie rozwiązanie wydaje się jawnie sprzeczne z art. 222 Konstytucji, który dopuszcza przedłożenie projektu budżetu po tym terminie tylko w wyjątkowych przypadkach, a jak zaznaczono wcześniej wybory nie powinny stanowić takiego wyjątku.

Niestosowanie zasady dyskontynuacji, choć jak się wydaje słuszne merytorycznie, stwarza jednak problemy proceduralne sprowadzające się w sumie do odpowiedzi na pytanie, czy można rozpocząć procedurę uchwalania budżetu od momentu, w którym została zakończona przez poprzedni parlament, czy też należałoby rozpocząć ją od początku. W pierwszym przypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której nowy Sejm nie miałby już wpływu na kształt budżetu, dlatego drugi wariant wydaje się być bardziej właściwy, zwłaszcza że przepisy właśnie tak regulują postępowanie wobec projektów ustaw zgłoszonych przez 100 000 obywateli⁹⁶. Można także zauważyć, że w przypadku wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest związana uchwałami uchwalonymi przez poprzedni skład⁹⁷. Podobnie fakultatywną możliwość kontynuowania postępowań niedokończonych w poprzedniej kadencji Sejmu ustanawiają przepisy Regulaminu Sejmu odnoszące się do postępowań w ramach sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej.

Na rozważenie zasługują także konsekwencje zastosowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu, który zostałby zwrócony Sejmowi do ponownego uchwalenia w celu usunięcia niezgodności. Jak już wspomniano, nawet w stosunku do ustaw zwykłych doktryna jest podzielona co do możliwości zastosowania w takiej sytuacji zasady dyskontynuacji. Zastosowanie tej zasady w stosunku do budżetu miałoby dużo poważniejsze skutki: mogłoby to spowodować, że państwo wchodziłoby w nowy rok nie tylko bez budżetu, ale nawet bez jego projektu.

W świetle powyższych uwag wydaje się, że tylko niestosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu budżetu może stanowić dla Sejmu należytą motywację do terminowego uchwalenia budżetu, a państwu pozwoli uniknąć ryzyka pozostawania bez prawnej podstawy do prowadzenia finansów publicznych. Niestosowanie zasady dyskontynuacji nie zmniejsza jednak możliwości prób manipulacji

⁹⁶ Por. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozważań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 164-168.

⁹⁷ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 234-235.

procedurą uchwalania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów i Prezydenta, natomiast uprości tę procedurę, która stanie się jasna dla wszystkich uczestników gry politycznej. Większość parlamentarna w przypadku manipulacji procedurą uchwalania budżetu, grożącą nieuchwaleniem go w ciągu 4 miesięcy od jego przedłożenia, będzie świadoma, że albo dopuści do możliwości przeprowadzenia przedterminowych wyborów albo musi powołać nowy rząd zgodnie z procedurą konstruktywnego wotum nieufności. Dodatkowo niestosowanie zasady dyskontynuacji zmniejszy uprawnienia Rady Ministrów, sprowadzając je wyłącznie do możliwości wnoszenia autopoprawek do projektu ustawy budżetowej, co jednocześnie zwiększy rolę parlamentu w procedurze uchwalania budżetu. Praktyka parlamentarna, zwłaszcza w ostatnich latach, podąża jednak w stronę stosowania zasady dyskontynuacji. Dopóki taka praktyka jest skuteczna, czyli budżety są uchwalane, dopóty można ją akceptować, jeżeli jednak coraz częściej będą pojawiać się próby manipulowania przepisami Konstytucji w celu doraźnej gry politycznej, trzeba będzie rozważyć możliwość zmiany w podejściu do uchwalania budżetu w postaci odpowiednich nowelizacji przepisów regulaminów izb lub ustawy o finansach publicznych.